Carátula

**SEÑOR SECRETARIO.-** Está abierto el acto.

(Es la hora 17 y 2 minutos.)

Dado que los señores Presidente y Vicepresidente de la Comisión se encuentran de licencia, corresponde designar un Presidente ad hoc.

**SEÑOR LACALLE HERRERA.-** Propongo al señor Senador Baráibar.

**SEÑOR SECRETARIO.-** Se va a votar.

(Se vota:)

-7 en 8. **Afirmativa.**

(Ocupa la Presidencia ad hoc el señor Senador Baráibar.)

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 02 minutos.)

Quiero recordarles que en la sesión pasada el Senador Pasquet solicitó que se votara una moción en el sentido de determinar si la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado debía continuar o no con el tratamiento del tema a estudio. Consulto al Senador si él plantea que se vote ahora.

**SEÑOR PASQUET.-** No voy a repetir los fundamentos expuestos en ocasión de formular la propuesta, pero sí quisiera recordar lo esencial. Propongo postergar el tratamiento del tema que está a estudio de esta Comisión hasta después del 1º de marzo de 2013, es decir hasta que finalice el receso parlamentario que se inicia en el mes de diciembre.

Nos parece que eso no implica ningún pronunciamiento sobre el fondo del tema, pero sí es una medida de carácter táctico que pretende evitar mayores interferencias durante la temporada turística que ya se presenta muy complicada, muy difícil, y que no se vería facilitada si avanzamos, a tambor batiente, sobre este tema tan delicado que ya está teniendo repercusiones negativas, sobre todo en el departamento de Maldonado, aunque no solo allí.

Cuando comenzamos a considerar este asunto el señor Ministro de Economía y Finanzas nos dijo que no había ánimo de apresurar ni de demorar el tema, que se procuraba darle un trámite normal. Sin embargo, señor Presidente, señalo que no le estamos dando un trámite normal. Las Comisiones del Senado no se están reuniendo, dado que lo está haciendo la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda; el resto de las Comisiones están en suspenso mientras se desarrolla el trabajo propio de la Rendición de Cuentas, pero esta Comisión se reunió la semana pasada y vuelve a hacerlo ahora, lo que constituye una excepción en el conjunto de las Comisiones asesoras del Senado. Le estamos dando un trámite especial al tema, apresurando su consideración con una serie de diligencias que podrían realizarse, sin perjuicio alguno para la sustancia del asunto, el próximo año, una vez que el Parlamento reinicie su trabajo. Además, nos parece que adoptar esa posición sería una buena señal para demostrar que Uruguay quiere tratar las cuestiones que tiene pendientes con Argentina de manera global y conjunta, evitando conceder unilateral y aisladamente cuestiones que son de interés de la otra parte mientras siguen pendientes de consideración los asuntos que le interesan a la República.

Por todas estas consideraciones, solicitamos, señor Presidente, que se postergue el tratamiento de este asunto hasta después del 1º de marzo del año próximo.

**SEÑOR LACALLE HERRERA.-** Más allá del resultado de la votación, solicito que los invitados sean escuchados en el día de hoy.

Estamos de acuerdo en que se vote la moción inmediatamente.

**SEÑOR RUBIO.-** Hemos considerado este tema en más de una oportunidad en la Bancada y con el Poder Ejecutivo, y hace tiempo decidimos que ingresara al Senado, sabiendo que se superponía con la Rendición de Cuentas. Nos pareció que era una decisión adecuada, dada la experiencia que tienen la Comisión de Asuntos Internacionales y la Cámara de Senadores en estas cuestiones. Entendimos que era importante hacer el esfuerzo de tratarlo en simultáneo con la Rendición de Cuentas. Por otra parte, esta situación no nos ha impedido recibir opiniones muy importantes y de diversa naturaleza. De acuerdo con los plazos constitucionales, la Rendición de Cuentas va a terminar el 3 o el 4 de octubre, es decir, en pocos días. En ese marco, y sabiendo que en esta cuestión hay muchos intereses en juego a nivel internacional y no solo regional, el Gobierno entiende que debe seguir este curso de acción, es decir, continuar considerando el tema en el Parlamento, sin apuros, pero sin dar señales de postergación como parte de una estrategia política. En ese entendido vamos a votar negativamente la propuesta del señor Senador Pasquet. Todos conocemos el tema de fondo y las cuestiones implicadas, tanto a nivel internacional como regional.

Por los motivos expuestos, vamos a sostener esta postura.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción presentada por el señor Senador Pasquet.

(Se vota:)

-3 en 8. **Negativa.**

Vamos a recibir invitados que son especialistas en la materia, con el criterio planteado por el señor Senador Couriel la semana pasada en cuanto a hacerlos pasar a los tres a la vez, sin perjuicio de que cada uno hable a su tiempo.

(Ingresan a Sala los doctores José Luis Shaw, Carlos Loaiza y Leonardo Costa.)

En nombre de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado damos la bienvenida a los doctores José Luis Shaw, Carlos Loaiza y Leonardo Costa para que brinden su opinión sobre el proyecto de ley de Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina relativo al intercambio de información tributaria y método para evitar la doble imposición y su protocolo.

Debo decir que cuando hay invitados a las Comisiones, tanto en esta como en otras, es habitual hacerlos pasar a Sala de a uno, pero a fin de que no tuvieran que esperar en la antesala y pudieran escuchar y conocer los comentarios de otros colegas que les resulten de interés, los recibimos a todos juntos, tal como lo hicimos en la sesión pasada, y realmente resultó una experiencia positiva. Por supuesto que se les dará la palabra en el orden en que figuran en la citación, o sea, primero al doctor José Luis Shaw, luego al doctor Carlos Loaiza y finalmente al doctor Leonardo Costa.

**SEÑOR SHAW.-** Señor Presidente: dado que el doctor Leonardo Costa debe retirarse antes, con su autorización le cedemos el uso de la palabra.

**SEÑOR COSTA.-** Antes que nada, queremos agradecer la invitación que nos cursaron para concurrir a esta Comisión.

Básicamente, trataremos de no reiterar lo que ya se dijo en la sesión anterior, a la que, como vimos, concurrieron el contador David Eibe y los doctores Ignacio de Posadas y Alberto Varela.

En lo personal, voy a referirme a un punto que me parece importante: la excepción a la aplicación de los convenios -en particular, el que se desea celebrar con Argentina- y el concepto de orden público. He expuesto más de una vez que, en el proceso en que Uruguay comenzó a trabajar en el marco de la OCDE, esta Organización, a través de lo que se conoce como *soft law*, fue generando un "consenso" -dicho entre comillas- sobre mejores prácticas o estándares internacionales, e imponiendo de alguna manera sus criterios y la aplicación de prácticas propias de países que tenían el concepto de la residencia como tributación y buscaban que los países que empleaban el concepto de la fuente no socavaran su impuesto a la renta. Primero atacaron a los paraísos fiscales, pero como vieron que eso no era suficientemente fuerte, dijeron: "Vamos a olvidarnos de esto y tratemos de atacar a aquellos países que carecen de transparencia". De ahí viene el concepto de transparencia del que tanto se ha hablado.

Pues bien, se parte de la base de que el concepto de transparencia indica que los países deben colaborar activamente con las informaciones tributarias que sean necesarias para los países requirentes, a los efectos de la determinación de los impuestos a la renta y al capital. Si damos por bueno que ese proceso se ha impuesto en forma *urbi et orbi* y que el Uruguay es tomador de precios en estas cosas, que en la medida en que se negociaron tratados -tanto de doble imposición como de intercambio de información- con varios países, al final del proceso se exige firmar convenios con algunos que son relevantes, como Argentina y Brasil, y que el país tiene poco margen para manejarse -más allá de que ya ha negociado un tratado que está a consideración de este Parlamento- debemos pensar cuáles son las salvaguardas que como nación todavía tenemos en el marco de los convenios de intercambio de información, en particular con Argentina.

Argentina no es cualquier país; sin duda es el que tiene mayor interés en obtener información tributaria, y muchas veces -esta es una opinión absolutamente personal- sus reglas de juego de lo que es el Estado de Derecho difieren de las nuestras, o mejor dicho, de lo que creo que deben ser las nuestras. Por lo tanto, si doy por bueno que el Parlamento va a aprobar este tratado, me pongo en lugar del argentino que confió en las reglas de juego del Uruguay y me pregunto qué debo hacer. Creo que nuestro país -y este Parlamento en particular- tiene la posibilidad de enviar un mensaje a ese argentino que, de alguna manera, previamente confió. ¿Cuál es ese mensaje? Justamente son las excepciones para la aplicación del convenio, y me parece que sería interesante hacer hincapié en ese sentido.

En todos los tratados que hemos firmado se establecen excepción -básicamente seguimos el modelo OCDE 2002- pero en el que se va a celebrar con Argentina hay tres que están incluidas en el artículo 6º y me parecen relevantes: que la comunicación de la información sea contraria al orden público; que se tratare de información sujeta al secreto profesional, comercial, empresarial, mercantil o a un proceso industrial; y que se revelaren comunicaciones confidenciales entre cliente y abogado. Naturalmente, en estos casos el Estado requerido puede decir que se están vulnerando estas excepciones y, por lo tanto, se niega a brindar la información.

Esto no es nuevo. La OCDE, en el modelo, hace comentarios sobre las excepciones, en particular estas tres. La primera de ellas es un principio fundamental que se desprende del artículo 7º de la Constitución, que es el principio a la intimidad en la relación cliente - abogado; este es el primero de los casos en que tenemos que entender que no se debe dar información. En este punto el Estado uruguayo debe ser muy exigente en exigir -valga la redundancia- al Estado requerido, es decir, la Argentina, cuando firme, cómo debe venir precedida la solicitud.

Otra de las excepciones -que es una facultad de los Estados, en este caso del Estado requerido- es la violación del orden público interno. No hay que olvidar que el Decreto Nº 313, de setiembre de 2011, establece un procedimiento en los casos en que haya pedidos de información por parte de cualquier Estado firmante: primero la solicitud debe ir a la Dirección General Impositiva y, en determinados casos, se requiere la anuencia del Ministerio de Economía y Finanzas para dar lugar al inicio del intercambio. Es importante lo que dice el artículo 10 de dicho Decreto en cuanto a que no se dictará resolución sin otorgarse vista previa a las actuaciones al titular de la información. Acá cobran

importancia las excepciones porque justamente el interesado es quien puede establecer las salvaguardas y oponer al Estado uruguayo las condiciones en que está precedida la solicitud de información.

Ahora voy a concentrarme en qué es el orden público y por qué se puede establecer esta excepción. El concepto de orden público viene del Derecho Romano, tiene arraigo en el Derecho Internacional y, en particular, en el Derecho Internacional Privado. Es una norma de Derecho Internacional y también de Derecho interno, y está consagrada básicamente en las reglas de interpretación de los convenios de la Convención de Viena del año 1969. Ya la OCDE hace referencia a estas excepciones. Precisamente, el apartado 4 del modelo de la OCDE sobre intercambio de información establece que "las Partes contratantes no están obligadas a proporcionar una información cuya divulgación fuera contraria al orden público (*ordre public*). El término 'orden público' y su equivalente francés *ordre public* aluden a una información que afecta a los intereses fundamentales de la Parte en sí. Esta excepción podrá invocarse exclusivamente en casos extremos." ¿Cuáles son los casos? Los casos claramente motivados por persecuciones políticas, raciales, ideológicas o de cualquier otra índole, así como cualquier otra cuestión que para el Estado requerido signifique la violación de intereses fundamentales.

Lo mismo dice la OCDE cuando se hacen los comentarios al apartado 3 del artículo 26, donde reitera lo relativo al modelo de intercambio de información. Esto apunta a evitar la doble tributación.

Sin duda creo que hay varios temas en los que uno puede decir que es posible afectar el orden público interno. Si la solicitud de información del Estado requirente está precedida por cuestiones extratributarias -¡y vaya si en la prensa uno puede ver que en la República Argentina dos por tres existen casos tributarios basados en cuestiones extratributarias- se estaría afectando el orden público interno. Me parece que en estos casos, en estas situaciones excepcionales, este Parlamento debería decir: el mandato hacia el Estado uruguayo es no colaborar.

Otra de las particularidades que vemos que podría afectar el orden público interno tiene que ver con la utilización retroactiva de información obtenida a partir de la aprobación del tratado. ¿Qué quiero decir con esto? En esta Comisión ya se ha hablado de que el tratado establece la no retroactividad. El problema es qué pasa con la información que obtengo para ejercicios siguientes -por ejemplo, en la tenencia de activos- donde el Estado requerido puede preguntar: "¿Y usted cómo obtuvo esto?" Por tanto, en el Estado requerido se puede generar una causa con implicancias hasta penales. El total del impuesto en el caso argentino puede llegar al 70% del impuesto no declarado más un caso en la justicia penal tributaria. Entiendo que si existiera esa aplicación retroactiva de la información obtenida con posterioridad a la aprobación del tratado, se estaría afectando el orden público interno, y eso debería ser definido por el Estado uruguayo. No solo se estaría afectando el orden público interno sino que además sería una causa de denuncia del tratado. Desde el punto de vista de la doctrina uno puede decir que este es uno de los casos en los que tenemos que ser más firmes, si es que damos por bueno que tenemos que acceder a estos tratados. En estos casos se está vulnerando justamente el concepto de orden público internacional o el orden público interno.

Merced a esta invitación escribí algo sobre el tema para publicar, porque de alguna manera me parece que esta es la defensa que tiene el contribuyente, tanto el uruguayo como el argentino que tiene intereses vitales aquí en nuestro país; me refiero al hecho de que el Estado respete esa regla, que es la esencia de un Estado de Derecho.

Sí puedo afirmar que el concepto ya ha tenido consagraciones por parte del Tribunal de Roma. Nuestro Tribunal de Apelaciones de Familia, en una sentencia del año 2007, hace referencia a la diferencia entre orden público internacional y orden público interno. En Derecho Tributario este concepto no se ha conocido en sí mismo porque proviene del Derecho Público y del Derecho Internacional, pero en el Derecho uruguayo el concepto de orden público está presente en varias leyes, e incluso en la Constitución. El gran maestro del concepto ha sido el profesor Quintín Alfonsín, quien tanto en su Tratado como en las convenciones de Derecho Internacional Público hizo mención a este tipo de principios.

Hay varias opiniones sobre el tema, pero no quiero extenderme mucho; simplemente concluyo que en materia tributaria el concepto es aplicable y el Tratado lo toma. Existe una aplicación facultativa de parte del Estado, pero a nuestro juicio, el procedimiento interno que el Poder Ejecutivo estableció en el decreto al que recién hacíamos referencia es una de las excepciones que la parte interesada podrá oponer.

Entiendo al orden público como el conjunto de principios y valores fundamentales sobre los que se asienta el Estado -y que lo caracterizan- cuya observancia permite el normal funcionamiento de las instituciones tendientes a garantizar el cumplimiento de los fines estatales y -lo más importante- la protección de los derechos individuales. Naturalmente, habiendo consagrado el intercambio de información como regla, la excepción sería justamente esta, que no es menor ya que a mi juicio hace a la esencia del Estado de Derecho y a la esencia del Uruguay. Asimismo, debe tratarse de una violación concreta, clara y manifiesta de este orden público.

**SEÑOR LACALLE HERRERA.-** Me resulta de particular interés el concepto que está desarrollando el doctor Costa, porque me parece que uno de los impedimentos que tenemos para votar este tratado es que en la República Argentina no impera el Estado de Derecho. Estaríamos dándole información a un Estado en el que el Poder Judicial no es independiente, como tampoco lo es la AFIP y en el que, además, la partidización de la política fiscal llega a extremos totalmente contrarios a lo que es un Estado de Derecho. Lamentablemente, hoy en día no sabríamos cómo calificar a la República Argentina desde el punto de vista del régimen político que la gobierna. Por lo tanto, me parece de mucha importancia lo señalado por el doctor Costa.

Tenemos un texto que está negociado y no podemos modificar. Durante la ratificación, o en la sesión en que se proceda a tratarlo, podremos establecer, a efectos de su correcta interpretación, algunos puntos como el que estamos considerando. También es cierto -tengo entendido que es así y apelo al conocimiento del señor Senador Pasquet en materia de Derecho Internacional Público y Privado- que se pueden hacer ratificaciones que no consten de un solo artículo sino de más de uno, en donde se establezcan determinadas pautas bajo las cuales se ratifica. Es decir, hay una ratificación *in totum* del texto negociado, pero se establecen reservas. Esta no es una posición antojadiza; estoy espantado con lo que sucede en la República Argentina. Cualquier información que diéramos, mañana puede terminar con alguien en la cárcel, denostado y destruido económicamente porque no hay freno al ejercicio del poder. Creo que todos coincidimos en esta apreciación porque cada vez nos horrorizamos más.

Reitero que nos importan mucho estas consideraciones, así como también la sugerencia de algún texto de salvaguarda o de reserva que ayudaría muchísimo para encarar lo que se ha dicho aquí sobre el orden público.

**SEÑOR COSTA.-** Lo manifestado por el señor Senador Lacalle Herrera toma el espíritu de mi presentación. Parto de la base de que Uruguay tiene muy poco margen para no negociar tratados. Creo que este Tratado ha sido negociado correctamente. No tengo ninguna observación desde el punto de vista técnico -lo he manifestado públicamente- respecto a lo actuado por el Poder Ejecutivo. A mi juicio, sería bueno que la interpretación del orden público que pueda dar el Parlamento uruguayo sirva, incluso, de interpretación para los Jueces al momento de la aplicación de este tratado. No nos olvidemos de que el levantamiento del secreto bancario, además de tener un procedimiento judicializado, tiene también un procedimiento administrativo, que es el que establece el decreto a que hacíamos mención. Por lo tanto, esto sirve para definir qué entendemos por orden público. La OCDE da un concepto que creo es totalmente aplicable al nuestro, e incluso se podría ir un poco más allá y decir que cualquier utilización retroactiva de información obtenida con posterioridad sería una violación al espíritu del tratado. Y también hay que hablar de algo que es importante en cualquier tipo de tratado: el principio de la buena fe negocial. Aclaro que no soy un especialista en Derecho Internacional Público, por lo que no me animaría a afirmar si es posible que haya un artículo con reservas, pero por lo menos en la interpretación de la aprobación de este tratado creo importante que enviemos un mensaje fuerte a los Jueces que lo vayan a aplicar, a la República Argentina -quizás esto sea más político que tributario- acerca de que hay cosas que el Estado uruguayo no va a dejar pasar, y también a los contribuyentes argentinos que puedan verse sometidos a este procedimiento, que es a quienes debemos brindarles la mayor de las confianzas, como lo haría un Estado serio, como creo que lo somos.

**SEÑOR PASQUET.-** Ante todo aclaro que no soy especialista en ninguna rama del Derecho; simplemente soy abogado y ni siquiera estoy ejerciendo. Si bien las reservas genéricamente proceden e, incluso, están admitidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, como en este caso es un tratado bilateral, me parece que tendrían que ser aceptadas por la otra parte para tener efecto. Ahora bien, no me imagino cómo podría funcionar la definición del otro concepto de orden público en el sentido que lo plantea el doctor Costa, porque cuando las autoridades uruguayas decidan si entregan o no la información que se les pida, no sabrán el uso que pueda hacer de ella la República Argentina, más allá de lo que formalmente declare cuando la solicita. Naturalmente, lo que declare va a ser ajustado a la letra del tratado: los peligros, las incertidumbres -que vienen por el lado que señalaba recién el señor Senador Lacalle Herrera- se pondrán de manifiesto meses o años después de que se haga la solicitud con arreglo a la letra del tratado y de que sea consentida por nuestras autoridades. Lo que quedaría después sería declarar que el uso que se ha hecho de eso no se ajusta al tratado, hacer las reclamaciones diplomáticas que correspondieran y, eventualmente, denunciar el tratado, pero son cosas muy complejas, y ni que hablar que políticamente muy difíciles. Insisto en que esto no podría funcionar cuando las autoridades uruguayas deciden si entregan o no la información, porque en ese momento lo que tienen es una solicitud que habrá venido de conformidad con las normas vigentes y que no va a decir “esto lo vamos a usar para apretar a los opositores”. Será una solicitud correcta, formalmente ajustada a Derecho, y sobre eso se pronunciarán nuestras autoridades; lo otro vendrá después en función de criterios de oportunidad que son los que prevalecen en la actividad política.

Esto es por lo menos lo que veo, pero de pronto estoy equivocado y le agradecería al doctor Costa una aclaración al respecto.

**SEÑOR COSTA.-** Es real lo que dice el señor Senador Pasquet, pero sucede que hay una oportunidad establecida en el artículo 10 del Decreto Nº 313/2011, que es justamente la vista previa al interesado. Es el interesado el que va a alegar la violación eventual de lo que es el principio de buena fe, y como existe esa vista previa que el Decreto establece y además está la actuación del Poder Judicial en salvaguarda del secreto bancario, me parece que el mensaje que estoy transmitiendo aquí es para quienes van a ser los aplicadores de este tratado en la República Oriental del Uruguay; me refiero al Poder Ejecutivo -dándole la vista previa y escuchando al interesado, que será quien podrá alegar eventualmente la persecución- e incluso al Poder Judicial, cuando los Jueces tengan que interpretar al momento de aceptar o no la entrega de la información. Por eso creo que es importante esta interpretación, ya que es la última salvaguarda que tenemos frente a este tratado en el estadio de negociación en el que se encuentra.

**SEÑOR PASQUET.-** Para nada pongo en duda la utilidad de esta excepción de orden público; comparto todo lo que ha dicho el doctor Costa, pero afirmo que ello tiene un alcance limitado. Aun cuando se confiera vista al interesado y este pueda expresarse, lo hará en función de la realidad existente en ese momento. De pronto, si la persona no ha sido objeto de persecución política, en ese momento no puede alegarlo; el asunto es lo que pase después, si eventualmente hace alguna manifestación que contraría los criterios del Gobierno argentino y en función de ello se le envían inspectores de la agencia fiscal argentina. Y no hago referencia a eventualidades fantasiosas que se me ocurren a mí, sino a episodios públicos, notorios, donde la Presidenta argentina discrepa públicamente con un empresario, le anuncia que le va a mandar a la agencia fiscal para que lo controle, y lo hace. Entonces, cuando a esa persona se le dé vista, si ya fue perseguido y amenazado, podrá alegarlo, pero si no lo fue, no tiene manera de hacerlo y eso le puede ocurrir seis meses o un año después, o cuando contraríe al Gobierno argentino. Creo que estas no son razones para no valorar la excepción de orden público, sino simplemente consideraciones en cuanto a que tiene un alcance limitado.

**SEÑOR RUBIO.-** Comparto lo que expresa el Senador Pasquet; ahora bien, de cualquier manera creo que es una salvaguarda interesante la que nos ha aportado el doctor Costa. En realidad, ya que se trata de una ley, en última instancia los Jueces tendrán en cuenta el marco de la discusión, el debate que se dé y los consensos a los que se llegue en torno al fondo del tema. Por tanto, tomamos esto con mucho interés.

**SEÑOR COSTA.-** Para finalizar, quiero decir que este tratado naturalmente nos ha tenido en desvelo a todos los que nos dedicamos a este tema, debido a las implicancias que tiene. Y como siempre soy

positivo y trato de pensar qué me queda como herramienta jurídica, me pareció adecuado desarrollar esta que, justamente, puede ser un mandato al intérprete.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Mientras escuchábamos al doctor Costa, la Secretaría buscó antecedentes. El 23 de diciembre de 2011 aprobamos el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones entre India y Uruguay -Ley Nº 18.873- cuyo artículo 1º dice: "Apruébase el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones celebrado entre los Gobiernos de la República Oriental del Uruguay y de la República de la India, suscrito en la ciudad de Montevideo, el 11 de febrero de 2008." Ahora bien, en su segundo artículo se deja una constancia que, precisamente, es de la naturaleza que menciona el doctor Costa -y que yo comparto- ya que expresa: "A los efectos de la interpretación del concepto de territorio se considera que el mismo es el establecido en las normas de derecho internacional, en las especificaciones y delimitaciones que este autoriza, así como el derecho interno en vigor referente a la materia."

**SEÑOR COSTA.-** En ese sentido y dado este antecedente, creo que perfectamente se podría establecer, al menos, cuál es el criterio de interpretación de las excepciones. El señor Senador Lacalle Herrera está señalando que el que habla escribe, así que con mucho gusto haré llegar una propuesta.

**SEÑOR SHAW.-** Agradezco la oportunidad que se me brinda para dar mi opinión sobre este tema. Celebro el optimismo que tiene mi amigo el doctor Costa, así como también celebro el optimismo y entusiasmo que tienen quienes han intervenido en todo esto, de parte del Gobierno, en cuanto a la obsesión de que Uruguay sea un país transparente y cumpla con todos los requisitos en ese sentido. Antes que nada, hay que tener en cuenta que esto es un contrato entre países, y yo no firmo un contrato con alguien en quien no confío. Por más perfectas que sean las cláusulas, por más salvaguardas que se pongan, por más procedimientos que puedan haber como la vista, la instrucción judicial y demás, en la práctica lo que está escrito no vale si no confío en la otra parte, porque seguramente me va a embromar. Entonces, aquí el problema no es que estemos de acuerdo con el texto del convenio, pues creo que ha sido bien redactado -he leído las intervenciones del señor Ministro de Economía y Finanzas en esta Comisión- y tiene cantidad de ventajas y cosas que se han logrado, pero también contiene otros aspectos que no son tan ventajosos. Lo que sucede es que estamos firmando esto con la Argentina de hoy, y ese es el gran problema.

Entones, si se habla del orden jurídico, de que existe la posibilidad de defensa con la vista y de que se pueden dar indicaciones a los Jueces sobre cómo deben actuar, debo decir que no sé de qué forma se puede aprobar un tratado en esas condiciones ni cómo dar instrucciones acerca de su aplicación; realmente no puedo visualizar esto.

El problema es que luego de que hagamos todo eso, como bien decía el señor Senador Pasquet, cuando venga un pedido de información, tal vez advirtamos que lo que quieren hacer es plantear una persecución política a través de los impuestos, pero por más que la parte interesada así lo alegue, no lo va a poder demostrar porque eso no es fácil de probar. Estoy hablando de que es muy difícil probar en la práctica esa persecución política, concretamente y en los hechos, para que no haya dudas al respecto y la Justicia uruguaya acepte que ese es el caso. ¡Seamos realistas!

Esto también se vincula al tema del secreto tributario, sobre el que hizo mucho énfasis el señor Ministro de Economía y Finanzas. Debo aclarar que tengo una excelente opinión y una relación de amistad con él, así como también con el señor Director General de Rentas, contador Ferreri y, en definitiva, con todos los negociadores que han actuado en este tema y, en especial, con el doctor Leonardo Costa desde mucho tiempo atrás.

En el convenio se establece que esa información solamente puede ser utilizada para fines tributarios y no para otros fines y que, de contravenirse esa disposición, podríamos denunciar el convenio. Pero, ¿los señores Senadores creen que podremos denunciar este convenio con Argentina? Políticamente hablando, ¿es factible que una vez ratificado el convenio, que hemos firmado apuntando a la transparencia y haciéndole caso a la OCDE, podamos denunciarlo porque Argentina haga mal uso de él? Realmente no lo creo si seguimos teniendo las dificultades de hoy en día y los asuntos que tenemos pendientes con Argentina. No cabe duda de que la relación con ese país es traumática y que no es fácil llevarla adelante. Repito, ¿creen los señores Senadores que porque se use mal esa

información que se da al fisco argentino, y se apunte con ella a plantear persecuciones políticas, fuera de todo Estado de Derecho y garantía legal e, incluso, jurisdiccional, podríamos denunciar el convenio? No olvidemos que hay Jueces en Argentina que son enteramente instrumentales para su Gobierno -ya que no tienen independencia- que sabe quiénes son y los usa. Llegará el momento en que debamos apelar a razones de política internacional vinculadas con Argentina -un país con el cual tenemos tantas relaciones- para justificar que será imposible, en la práctica, denunciar ese convenio.

El señor Ministro decía que el secreto tributario es fundamental y que si ocurren esos supuestos, vamos a tener que denunciar el convenio; es más, dijo que no podríamos no hacerlo. Con todo respeto hacia él quiero decir que deberíamos denunciarlo, pero cuestiono que se pueda hacer en la práctica. El señor Ministro también decía que si no denunciamos el convenio en caso de que Argentina haga mal uso de él, eso sería el fin del secreto tributario en el Uruguay -su lápida definitiva-y, en lo personal, me temo que eso será lo que ocurra. Creo que esas fueron palabras premonitorias del propio Ministro de Economía y Finanzas. Seguramente, no denunciaremos el convenio por otras razones de política internacional en relación con Argentina, y terminaremos liquidando el secreto tributario en el Uruguay.

Como se puede advertir, soy totalmente contrario a esto y quiero enmarcar mi opinión en un concepto más general.

Creo que hace muy bien el Gobierno en tratar de demostrar que el país es cooperante, de primera y transparente; todo eso está muy bien, pero en política creo que hay que actuar con un poco más de conocimiento de la realidad y no solo con la teoría.

Vamos a entendernos: todo lo concerniente a la transparencia, como decía el doctor Costa, son imposiciones de poder de los países que lo ostentan. Por lo general, se trata de países que gravan la renta mundial frente a los que gravan la fuente, como es el caso, básicamente, de Uruguay. Hay muchos argumentos para sostener una y otra tesis pero, en definitiva, se trata de un tema de poder. Están desesperados por recaudar por la enorme crisis que tienen, porque han hecho mal las cosas y porque no saben cómo hacer para rescatar sus economías, por lo que continuamente están atacando y buscando los paraísos fiscales, así como información de los países para perseguir a sus contribuyentes.

Creo que debemos ser realistas y tenemos que dar la imagen de un país serio y transparente, pero no debemos aceptar todas y cada una de las cosas que nos exigen esos foros internacionales. No creo que deba ser así; hay momentos en que se debe aceptar y, en otros, pararse de manos. Creo que si hoy Uruguay cuenta con el crédito que tiene internacionalmente -y es bueno reconocer que el Gobierno ha hecho un buen uso de él, así como también de la deuda pública, al revés de lo que sucede con Argentina- se debe a que en un momento de crisis muy grande un centro de poder mucho más grande que este Foro de Transparencia, que es el Fondo Monetario Internacional, quiso que Uruguay diera el *default* y el Gobierno del momento se opuso terminantemente contra el poder importantísimo que tenía este organismo, y logró finalmente evitarlo a través de contactos diplomáticos con países fuertes, como Estados Unidos. Después se hizo el canje voluntario, y es así que el país tiene el crédito que tiene y desde ese punto de vista funciona fantástico. Subrayo que este Gobierno ha hecho también un excelente manejo de la deuda, pero todo nace de ese momento. Si en aquel entonces se hubiera dado el *default* y se hubiera hecho caso a lo que imponía un organismo como el Fondo Monetario Internacional, hoy la economía uruguaya no estaría situada en el nivel en que está, y de eso no me cabe ninguna duda. No debemos santificar tampoco todas estas cosas; hay que cumplir en la medida de lo posible, pero si hay cosas que son perjudiciales para el país, hay que saber ponerse de frente y, con inteligencia, hacer contactos diplomáticos con países más fuertes que el nuestro -ya que por nuestra dimensión tenemos poco poder económico y político- frente a un país como Argentina, que está haciendo las cosas tan mal que se ha ganado enemistades muy grandes. No comprendo cómo en el episodio de YPF no se intentó una política de acercamiento a España para tratar de mitigar las exigencias de firmar tratados con países relevantes como Argentina y Brasil, cuando fue Argentina, precisamente, la que propuso y logró eso en el G 20. Creo que el país se puede independizar perfectamente de Argentina.

El señor Ministro, con buen criterio, decía que se han hecho muchos contactos internacionales, sobre todo con la gente del Foro de Transparencia, entregando información, y que han logrado muy buenos éxitos desde ese punto de vista. Incluso ha señalado que estuvo con su equipo y con el contador Ferreri, hablando con el señor Gurría, y quedó bien claro qué era lo que se tenía o no que cumplir. Creo que todo esto ha sido exitoso, porque hemos pasado a la Fase 2 de la revisión de pares. Se decía que este Convenio era fundamental para ello y creo que fruto de los esfuerzos que se han hecho, se ha logrado pasar a dicha Fase, sin firmar el convenio con Argentina que, en lo personal, creemos que es totalmente inconveniente.

El ordenamiento jurídico que tenemos permite que se pase a la Fase 2 para ver cómo se cumple en la práctica. Creo que la ley relativa a las acciones al portador ha sido un elemento fundamental para lograr eso. Ahora tenemos por delante el segundo paso, pero el primero -para el que el convenio era fundamental- ya lo pasamos. Debemos ir despacio con esto, con cuidado, porque las cosas no se dan en la práctica igual que en la teoría.

Por otra parte, es importante destacar que nuestro país estaba en la lista gris -en la lista negra estuvo pocos días- no tenía convenios de intercambio de información ni tratados para evitar la doble imposición con prácticamente ningún país, salvo con Alemania y Hungría -pero con este último prácticamente no existía, porque no había flujo de inversiones- no obstante lo cual Uruguay, en los últimos años ha tenido inversiones de riesgo tremendas con países como Chile, Argentina, Brasil, Estados Unidos, Suecia, Finlandia y España. Ha tenido inversiones muy importantes sin tener este tipo de tratados. ¿Importó que Uruguay haya estado en la lista gris? ¿Importó que no hubiera intercambio de información? ¿Importó que no hubiera métodos para evitar la doble imposición? No importó. ¿Por qué vinieron a Uruguay? Porque las condiciones que tiene nuestro país para invertir son las adecuadas; Uruguay es un país cuyo manejo político macroeconómico y su sistema político son totalmente confiables; además, existe seguridad jurídica -que debemos tratar de mantener y tener reglas de juego claras, sin cambiarlas permanentemente- y Justicia independiente, que también hay que tratar de preservar. Vinieron a invertir por estas razones y no importó que no tuviéramos ese tipo de convenios. Es más, los señores Senadores saben que cuando se firma un convenio para evitar la doble imposición, la cláusula típica es la del crédito por impuesto pago en un país, es decir, que el país que grava la renta mundial de la empresa inversora, grava las rentas que obtiene en Uruguay, pero otorga un crédito fiscal por el impuesto que paga en nuestro país. Si por el contrario, exoneramos la renta en Uruguay, lo que se deja de pagar aquí, se paga en el otro país. No funciona lo que se llama crédito por impuesto exonerado, en inglés *tax sparing*. Es decir que nos dan un crédito por lo que se genera en Uruguay, pero si acá está exonerado de forma que no se pague en ningún lado, eso no funciona. Todos sabemos que las empresas más grandes que se han instalado en el país han solicitado y peleado por tener exoneraciones impositivas. ¿Por qué tienen esas exoneraciones, si de acuerdo con la legislación de sus países, lo admiten unilateralmente, a pesar de que están los convenios? Si se da el crédito por impuesto pagado, el *tax credit*, ¿para qué quieren la exoneración si, en definitiva, cuando las exoneran, lo que no pagan acá, lo pagan allá? Entonces, ¿para qué quieren la exoneración? Porque la realidad no es tan lineal como parece en la teoría, porque todas esas empresas, si bien en su país tendrían un sistema de crédito por impuesto y la renta mundial gravada, tienen otras formas de traer sus capitales por otras vías, las cuales no están gravadas. Entonces, quieren la exoneración porque no pagan acá y tampoco en el otro país. Tenemos tratados con los países, pero las inversiones vienen como el agua, se escapan por los dedos; vienen por los lugares que más les conviene a los distintos empresarios.

El Uruguay tiene inversiones fundamentales sin tener estos tratados; por eso creo que hay que desmitificar un poco la importancia de tener que cumplir con esto. Creo que hay que hacerlo, pero no al grado de hacerse el *harakiri* con un país como Argentina, porque si bien tenemos inversiones muy importantes, tampoco hay que creer que otro tipo de inversiones que tradicionalmente hemos tenido no siguen siendo importantes para Uruguay. Por ejemplo, las inversiones agropecuarias de la Argentina, las inversiones en turismo, las inversiones inmobiliarias que tiene Argentina en Uruguay, todas son muy importantes, y creo que hay que cuidarlas. No somos el país deseado por todo el mundo, el país que tiene 1.200:000.000 de habitantes, como China, o 200:000.000, como Brasil; les interesa venir a Uruguay en la medida en que tengamos determinadas condiciones. Tienen algunas inversiones, pero no deja de tener importancia la actividad financiera. Una pequeña parte del dinero que expulsa la Argentina viene para nuestro país, lo que no deja de ser importante para Uruguay. No olvidemos las inversiones inmobiliarias en toda la costa, así como también todo el *boom* inmobiliario en Montevideo, sobre el que muchas veces nos preguntamos quién compra todo eso. Hay mucho extranjero que

compra, mucho argentino. El señor Ministro dijo que no podíamos seguir defendiendo y basando nuestras inversiones en la opacidad, pero no creo que sea opacidad, sino que desde hace muchos años Argentina expulsa a su gente, a sus capitales, porque no ofrece garantías. Uruguay ha sido siempre un lugar de acogida, de respaldo para esa gente, y esas inversiones hay que mantenerlas. El solo hecho de que se haya firmado el tratado ya ha retraído inversiones de ese tipo, y si bien las otras inversiones son muy importantes, también debemos mantener estas. Reitero: las otras inversiones siguieron viniendo igual aunque no hubiera este tipo tratados. Creo que hay que hacer la mejor letra posible, pero también hay que actuar con un poco de inteligencia.

Quiero aclarar que no tuve tiempo de leer la versión taquigráfica de la sesión a la que asistieron la semana pasada mi amigo el contador David Eibe y su equipo, porque me confundí pensando que yo tenía que venir mañana; me llamaron hace media hora para decirme que tenía que asistir ahora, y suspendí una reunión que tenía con un alemán. Entonces, hoy a la noche voy a leer las intervenciones del contador Eibe, pero sé lo que opina, porque es un amigo de toda la vida -además, muy respetado- y es totalmente proclive a este tipo de cosas. Creo que el contador Eibe peca de un exceso de optimismo en cuanto a mostrar a Uruguay como un país transparente, de primera. Si me disculpan, haré una comparación. Creo que todos conocemos aquella vieja película, que es una obra de arte, "El Puente sobre el Río Kwai", donde un batallón inglés cae prisionero de los japoneses en la Segunda Guerra Mundial en una isla y lo hacen construir un puente. El célebre actor Alec Guinness, que era el oficial al mando, quiere demostrarles a los japoneses que ellos son mejores; entonces, él toma el mando, hace trabajar a su tropa y construye el puente mejor y más rápido de lo que los propios japoneses querían. Pero ¿para qué era el puente? Para que pasaran las tropas japonesas, en perjuicio de los propios ingleses. Ese entusiasmo un poco inocente, un poco *naif* -perdóneseme la expresión- de querer mostrar que somos mejores, que somos los más transparentes del mundo, que somos fantásticos, haciendo la comparación con la película termina en que se está construyendo un puente a favor del enemigo. Recordarán que en la película había un joven oficial inglés, interpretado por William Holden, que termina volando el puente, y creo que acá necesitamos que venga William Holden a volar este puente. Considero que hay un paralelismo exacto entre las dos cosas.

Finalmente quería mencionar algunas consideraciones. Uno de los aspectos fundamentales que se menciona del tratado es que se consiguió la no retroactividad, pero si me disculpan, eso es una falacia, y ya lo dijo el doctor Costa, porque cualquiera que tenga una inversión en el Uruguay, si después de la vigencia del tratado la sigue teniendo y se pide información, esta se da y, entonces, van a preguntar cómo se obtuvo el dinero. Además, Argentina ya anunció que no le interesa la no retroactividad, que la va a aplicar igual, y puede hacerlo mediante su legislación interna. Por tanto, el tema de la no retroactividad es totalmente relativo.

Por su parte, el tema del secreto profesional, como ya dije, no va a funcionar en la práctica y se va a utilizar para cualquier cosa. No creo que estemos en condiciones de denunciar el tratado. Si se ratifica, el día que tengamos que denunciarlo porque Argentina no cumple y se producen estas previsiones -ojalá no se cumplan- vamos a tener un problema político mucho más serio que si no lo ratificamos. Insisto que es mucho más difícil denunciar el tratado que no ratificarlo hoy en día.

Tendría muchas más consideraciones para hacer, pero en honor al tiempo de los señores Senadores, doy por terminada mi intervención y quedo a las órdenes.

**SEÑOR BARTESAGHI.-** Adhiero plenamente a todos los informes dados, tanto en el plano jurídico como, fundamentalmente, en el político. Creo que todas las reservas que podamos hacer para enriquecimiento de la capacidad interpretativa de los Jueces -que eventualmente puedan salir de una información parlamentaria adecuada- serán relativamente útiles. Mi pesimismo sobre el punto es tal que creo que si esto se consuma, como puede suponerse, estaremos dando uno de los pasos más graves en contra de la economía, lo que significa: en contra de la gente del Uruguay.

Simplificando, y para no insumir demasiado tiempo, quiero pedirles a los señores Senadores que, por un minuto, imaginen -el primer día lo comentaba con el señor Senador Lacalle Herrera- que en el diario Ámbito Financiero aparezca el nombre de un ciudadano argentino, con su DNI, ejecutado por la AFIP a raíz de la información dada por nuestra DGI. No tengan ninguna duda -sería pueril no admitirlo- que en 24 horas no queda nada en nuestro país, y esto no es tremendismo; simplemente es

así. Esto no interesa solamente por los aspectos económicos que pueda involucrar, sino por mucho más, porque el gran desarrollo social al que podemos aspirar -o tenemos pretensiones de que así sea- nace por la evolución económica, y esto cortaría totalmente todo.

No es mi ánimo profundizar en aspectos que trascienden a esto, pero dado que es una de las escasas ocasiones en que tengo la oportunidad de dar mi opinión, quiero pedir que velemos todo lo que podamos para que esto no suceda y, si sucede, que ocurra lo más tarde posible.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Damos la bienvenida al doctor Carlos Loaiza, quien es un especialista que recientemente ha publicado un libro en la prestigiosa editorial “La ley”, que está radicada en Uruguay, sobre el tratado para evitar la doble tributación entre Uruguay y España. Realmente es un texto de enorme valor técnico e intelectual. Vale la pena hacer estos señalamientos en momentos en que estamos tratando el mismo tema, aunque con otro país.

**SEÑOR LOAIZA.-** Agradezco la invitación y las amables palabras del señor Presidente por el libro que he publicado. Cabe aclarar que, precisamente, la editorial “La ley” pertenece a capitales argentinos.

He escuchado las intervenciones de quienes me precedieron y todas fueron muy sustanciosas. Haré una breve contextualización de cómo llegamos a la firma de este acuerdo. Creo que en toda la estrategia tributaria internacional Uruguay ha sufrido dos perjuicios importantes: uno optimista -utilizando las palabras del doctor Shaw- visto desde una perspectiva exclusivamente internacional. Llegué en 2010 luego de haber tenido la fortuna de vivir varios años en Europa ejerciendo la labor de asesor tributario internacional y por eso estaba muy imbuido de los criterios de la OCDE, que terminaron de cristalizarse a partir de 2009, en contra de Uruguay. Por otro lado, no se puede negar que existe -y esto es algo que viví cuando llegué- un fuerte perjuicio chovinista en el Uruguay que terminó de emerger en oportunidad de la firma del acuerdo con Argentina. No dudo que hay muchas amenazas en ese acuerdo, pero quiero decir que los seres humanos tenemos ideologías y estos perjuicios, naturalmente, estaban en la mesa cuando comenzamos a transitar el camino de nuestra estrategia tributaria internacional y obviamente incidieron en él. Es importante tener esto en cuenta porque una estrategia tributaria internacional, con la importancia que tiene el fenómeno tributario en las transacciones internacionales en el mundo actual, exige un consenso lo más amplio posible de todo el sistema político y de toda la sociedad. Si bien nadie va a evitar que en el juego democrático, como es natural y sano en democracia, se utilicen banderas con fines de política electoral, en este tipo de situaciones debe buscarse la alta política y consensuar políticas de Estado a largo plazo que acompañen los criterios de la OCDE y permitan transitar, como lo han hecho otros países, caminos de convergencia hacia la propia organización, lo que tiene mucho más de bueno que de malo en materia de estándares y buenas prácticas internacionales. Hablo de ingresar en un organismo como la OCDE.

Dicho esto y tratando de morigerar el optimismo con el realismo, para comprender la pertinencia de la aprobación de un tratado como este creo que hay que entender cómo era el mundo antes del año 2009. Hasta ese momento, los países desarrollados y fuertemente exportadores de capital sufrían un proceso de deslocalización del capital, acompañado recientemente por un proceso de deslocalización del capital humano. No solamente se desinstalaron industrias -sufrió, por ejemplo, Cataluña, cuando sus textiles se instalaron en Malasia- sino que también empezaron a sufrir países exportadores de servicios de alto valor añadido porque los individuos, cuando no somos asalariados, también podemos ubicarnos donde queremos y elegir los países más atractivos desde el punto de vista fiscal. Hasta ese momento existía una fuerte competencia fiscal. Cuando menciono estos temas recuerdo los anuncios que hacía Bélgica en revistas como *The Economist*, donde usaba la expresión *“sax appeal”*. Lo recuerdo bien porque ellos inventaron el saxo y hacían un triple juego de palabras con *sex appeal* y *tax*, algo que en Europa utilizábamos mucho en estrategia de planificación fiscal. Aprovechábamos el régimen belga de deducción de intereses que consistía, básicamente, en incrementar la deducción de intereses. Esto era atractivo para la instalación de empresas que tomaban intereses en una planificación que se llama *push down*, es decir, colocar la deuda en determinadas jurisdicciones para aprovechar y tener optimización fiscal. Lo que sucede es que en ese momento ya hay una reacción de la OCDE y de los organismos internacionales. La OCDE elabora una serie de papeles -el más relevante es el de la competencia fiscal desleal; es algo pionero en este tema, pues se comienza a hablar de paraíso fiscal, que es muy distinto a lo que después involucró a Uruguay- comienza a hacer listas y sistemas más sustanciales o subjetivos de definición de los paraísos fiscales

como territorios de baja o nula tributación, y empieza a entrar en juego la palabra "opacidad" que, en realidad, es un eufemismo para referirse a territorios que propician el fraude fiscal. Cuesta decirlo de esa forma, por lo que internacionalmente siempre se eligen palabras más suaves.

La Unión Europea también tuvo una reacción, que fue evitar la competencia fiscal y tratar de propender hacia una base imponible única, dado que advirtió que muchos países decían que tenían una alícuota alta de sus impuestos -un 30%, no como hacía Irlanda, que tenía un 12,5%- pero competían en la manera de liquidar el impuesto porque admitían muchas exoneraciones, muchas deducciones y, por tanto, estaban bajando la carga impositiva real. También comienzan a aplicarse directrices que eliminaban las retenciones en la fuente para intereses y *royalties.*

Por otra parte, en Estados Unidos, en forma silenciosa y por fuera de los organismos internacionales, se comenzó a sancionar una serie de normas que hoy nos impactan incluso más que la normativa de la OCDE. Hablo de la normativa de la *tax shelters*, que habilitaba a los contribuyentes a apuntar con el dedo a fórmulas que utilizaban para eludir impuestos e, incluso, permitía un estatuto similar al del arrepentido: entregar a su asesor fiscal para poder recibir remisiones o perdones de impuestos.

Sin embargo, todo esto tiene una evolución, no diría lenta, pero relativamente pausada hasta -como mencionó en su intervención el contador Eibe- que se dio el punto de inflexión en la crisis financiera del año 2008. Es en la cumbre de abril de 2009 del G 20 cuando se adjudica a la OCDE -un organismo hasta ese momento muy técnico y con poco protagonismo político- el papel de dar legitimación a los reclamos de los países desarrollados. Naturalmente, el G 20 es un organismo muy informal y la OCDE hacía las veces de sustancia legitimadora de esas pretensiones. A partir de ese momento la OCDE lidera el proceso y hace un sistema de listas. En este momento nos olvidamos de tratar de evitar que haya deslocalización de inversiones y que se coloquen en otros países que son muy atractivos fiscalmente, y cambiamos el paradigma por el de transparencia fiscal e intercambio de información puro. ¿Para qué? Para decir "ya no me importa que tu país atraiga las inversiones bajando sus tipos impositivos, sino que me des la información. Si tú no quieres gravarlo, no me importa; cuando yo sepa lo que tienen en tu país, me voy a encargar de hacerlo". Esto es fruto del grado de problema crítico que tenía el mundo desarrollado en ese momento. Si bien ya existía, ahí se dan más funciones al Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Fiscal, que no es parte de la OCDE pero que está íntimamente vinculado. Basta pensar la carrera política que ha hecho en esta última Pascal Saint-Amans a partir de sus actividades dentro del Foro. O sea que eso es algo que no se puede negar.

¿Las causas eran justificadas? Ya lo hemos debatido públicamente. En el año 2009 el déficit público de Inglaterra superaba más de ciento cincuenta veces la evasión potencial que tenía. O sea que, evidentemente, los problemas de los países desarrollados no se resuelven eliminando la evasión, pero había un propósito electoral muy claro.

¿Se lograron buenos resultados hasta ahora? Creo que es importante tenerlo en cuenta para lo que se viene. Gurría, el Secretario General de la OCDE, dice que sí, pero hasta ahora no se recuperaron más de € 14.000:000.000 -quienes entienden lo que es la economía de la Unión Europea o de Estados Unidos, sabrán que es realmente despreciable- por lo que se prevé que sigan haciéndose esfuerzos. Estos son los últimos números dados por la OCDE. Además, casi todo está concentrado en Europa: cerca de 10.000:000.000. El camino va a seguir.

¿Qué sucedió con Uruguay en todo este proceso, para ver dónde terminamos? Primero, hubo una cierta perplejidad. De la noche a la mañana, en casi veinticuatro horas, nos encontramos en una lista negra, e inmediatamente después en una lista gris. Sin embargo, como la lista negra también desapareció en poco tiempo, fue un gris bastante oscuro y no nos convenía mucho estar allí. Luego comenzó a cumplir con las exigencias de la OCDE, con las que este organismo empezó a dictar, que consistían en firmar doce convenios sin decir con quién, y se encontró con el problema del objetivo móvil: esa organización comenzó a agregar requisitos de forma inesperada y que, por tanto, no se podían prever, por lo menos desde este país. Tal vez si se está todo el día en la OCDE se entienda, pero lo cierto es que también hubo presiones concretas de nuestros vecinos -si bien no se puede asegurar, es muy probable- y no necesariamente Argentina fue la que las ejerció con más intensidad,

sino que tal vez Brasil lo hizo en forma más elegante. Quienes conocemos el mundo diplomático -el señor Senador Lacalle Herrera sabe que mi padre fue Canciller de Bolivia y Embajador aquí- sabemos que la diplomacia juega en la elegancia de la discreción, y Brasil ha sido mucho más discreto, mientras que Argentina ha ejercido toda la presión pública y también ha sufrido el desgaste. Basta con ver la foto de la Presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, con el Presidente de Francia, Nicolás Sarkozy, para darse cuenta de que había hasta una relación personal. Esa foto también es sintomática, y eso es algo que después voy a mencionar. ¿Por qué salen ambos juntos siendo Cristina Fernández de Kirchner Presidenta de una nación que decepcionó a todos los países desarrollados? Porque estos continúan escuchando más a la Argentina que al Uruguay, y lo van a seguir haciendo; esa es la posición relativa que tiene nuestro país y hay que acostumbrarse a ella. Nuestra posición es la de tratar de salvar nuestros intereses, pero jugando con pocas herramientas; eso hay que reconocerlo.

El informe de la fase I del *Peer Review* -estamos hablando de que, como era previsible, el Foro Global sobre Transparencia establece a Uruguay un sistema de calendarios a partir del informe que se elaboró respecto de Panamá- considera a nuestro país incumplidor en una serie de aspectos. En particular, hay dos aspectos en su sistema de términos de referencia que no estaban en su lugar cuando analizó a Uruguay: la identificación de las entidades con acciones al portador -lo cual se ha corregido mediante la ley que ya ha sido sancionada- y la ausencia de acuerdos con socios comerciales relevantes, definiendo por tales, en primer lugar, a aquellos con quienes tenemos relaciones comerciales importantes y, en segundo término, a cualquiera que viniera a pedir el acuerdo -esto también es un socio comercial relevante para el Foro Global sobre Transparencia- pero en particular mencionaba con nombre y apellido a dos países: Brasil y Argentina. Además, doy fe de que Uruguay empezó a recibir presiones directas de la OCDE para que adelantara la firma de manera de poder pasar a la fase siguiente en este *Peer Review*, en este análisis por nuestros pares.

Y así llegamos a tener una serie de éxitos, como fue la salida de la lista gris en el año 2011, y el anuncio en el día de ayer del pasaje a la fase II, que se terminaría de formalizar en el mes de octubre de este año.

Respecto al acuerdo con Argentina al que llegamos, desde el punto de vista técnico -como he sostenido públicamente- debo decir que se basa en el estándar de la OCDE -no en el estándar de convenio para evitar la doble imposición, sino en el estándar del tratado para intercambio de información, con un agregado al que me voy a referir- y tiene algunas circunstancias a favor que valen más por las condiciones de presión en que estaba Uruguay al negociar. Si bien ya las hemos comentado, vamos a hablar en términos formales: la cláusula de no retroactividad; el hecho de que sea un intercambio de información a requerimiento -tal como vamos a ver, no son las últimas novedades internacionalmente hablando, sino que vamos a un intercambio automático, o sea que los fiscos estarán conectados informáticamente-; la posibilidad de negar -el doctor Shaw me dice que ahora me volví pesimista- las solicitudes en muchos casos, en muchos más de los que prevé este tipo de acuerdos; el impedimento de hacer pedidos genéricos o expediciones de pesca -se dirá que eso es propio del derecho a la intimidad, pero que esté en un acuerdo tiene más valor porque se formaliza en el pacto de los dos países-; y la posibilidad de que no puedan instalarse aquí inspectores de otros países, cosa que en los comentarios de la OCDE se admite, pero siempre que las partes lo pacten expresamente. En el caso uruguayo se pactó en contra. Además, en combinación con otras normas que se sancionaron, el acuerdo tendría una virtualidad menos relevante de la que muchos pensaban -en particular para las inversiones inmobiliarias- dado el alcance que terminó teniendo la ley de identificación de las entidades con acciones al portador, que permite algunas válvulas de escape para no identificar, por ejemplo, a los beneficiarios finales, lo que es importante tener en cuenta en el futuro.

Los aspectos en contra son, en especial y en primer lugar, el tipo de acuerdo que es. Un convenio para evitar la doble imposición hubiera sido mucho más útil para utilizar a Uruguay como un *hub* de inversiones regionales y hubiera permitido, dentro de la red de convenios internacionales, instalar inversiones dirigidas al mercado argentino desde nuestro país. Este acuerdo lo permite, pero mucho menos en virtud de que, como bien dijo el doctor Shaw, la forma de evitar la doble imposición es el crédito fiscal y no la exoneración. El segundo gran tema que todos conocemos es el riesgo del uso inadecuado de este acuerdo por parte de Argentina por su inestabilidad política, y aquí quiero recalcar algo que ya manifestaron algunos señores Senadores. Creo que todas las herramientas que tiene el Uruguay para impedir esa situación pasan por la no aprobación -no lo considero razonable y enseguida voy a decir las razones- o por la denuncia posterior si se identifica un caso de uso inadecuado. Creo

que ya no hay lugar para dejar constancias en el propio acuerdo. Como bien mencionaba el señor Senador Pasquet, las reservas en los tratados multilaterales -como ocurre en la OCDE- se establecen en el momento de firmar el propio acuerdo; hacerlo después contraría la buena fe en la negociación. Eventualmente, lo que podría hacerse -Brasil lo hace mucho, y creo que sí es recomendable- es intercambiar correspondencia con Argentina, aunque por las últimas cartas que nos intercambiamos no sé si eso es buena idea. Jurídicamente, la fórmula apropiada es hacer saber a la contraparte qué interpretación se va a dar al acuerdo si ello no está explícito en el texto ni en su protocolo, como es este caso. Aquí hay dos instrumentos interpretables según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que es la buena fe de las partes, tanto en el tratado como en su protocolo. Por lo tanto, si queremos dar una interpretación distinta o tenemos miedo, a mi juicio debemos hacer un intercambio epistolar con Argentina.

La valoración general de la posición de Uruguay es la siguiente. El país tuvo una estrategia reactiva que hizo que, aun cumpliendo con lo que le pedía la OCDE, siempre parecía que corría de atrás. Ese es un hecho. Hubiera sido mejor siempre actuar antes porque, por ejemplo, hoy podríamos estar discutiendo la aprobación de un convenio para evitar la doble imposición con Argentina. Eso es cierto y hubiera sido conveniente. También lo hubiera sido enviar una carta adhiriendo al estándar y no estar nunca en la lista gris o en la negra, como antes, pero lo cierto es que las condiciones de presión fueron altas y lo que no advirtió el Uruguay desde el primer momento fue que este era un asunto diplomático y que, por lo tanto, exigía desplegar esfuerzos con países desarrollados para tratar de evitar la situación en la que quedamos. Una vez que fuimos incluidos en las listas y que el informe dijo claramente que necesitábamos tener acuerdos con nuestros socios comerciales, no pudimos aprovechar una debilidad como la de Argentina frente a la comunidad internacional por la expropiación de Repsol ni ir a buscar a Inglaterra o a Estados Unidos, porque nuestra situación ya pasó a ser más comprometida, en tanto somos mencionados explícitamente en el informe.

A pesar de todas estas condiciones, creo que la estrategia uruguaya se ha logrado reponer y no se puede negar que se alcanzaron grandes logros que mejoran la reputación internacional, en particular la salida de la lista gris y el pasaje a la Fase 2.

A partir de esta situación, ¿qué es recomendable que haga desde el punto de vista técnico-político? A mi juicio, debería seguir con esta estrategia de cumplimiento de los estándares internacionales, pero con más proactividad; considero que tiene que adelantarse a los problemas que vienen. Muchos países que se han adelantado tienen menos problemas que nosotros. Recuerdo conversaciones con asesores internacionales, quienes me decían “Ustedes siguen aferrados a la renta territorial, a gravar solo las rentas de fuente uruguaya, cuando hay muchos países que se han afiliado a la renta mundial, y sin embargo exoneran todas las rentas de fuente extranjera”. La picardía no está en negarse, sino en dar pero no dar, con un estilo muy “gatopardiano” -citando otra película basada en una novela- cambiar algo para no cambiar nada. Creo que si nos adelantamos en cambiar cosas para terminar no cambiando, como hubiera sido en su momento, por ejemplo, nominativizar todas las acciones…

**SEÑOR LACALLE HERRERA.-** “Como te digo una cosa, te digo la otra”.

**SEÑOR LOAIZA.-** Puede ser, señor Senador.

¿Qué sucede? Todos sabemos que la firma de convenios para evitar la doble imposición no garantiza las inversiones. Eso es cierto. Participé en un análisis concreto de las inversiones españolas en países con los que había firmado convenios y la conclusión era que en algunos la inversión había aumentado luego de la firma y en otros no, con lo cual no había una relación directamente proporcional. Pero hay que reconocer que para un país como el Uruguay, donde no hay recursos naturales ni una población o un mercado tan relevantes, su reputación internacional y la seguridad jurídica son muy importantes. Por eso cumplir con los estándares internacionales es todavía más relevante que para otros países, además, porque el futuro es aún más preocupante -ahí sí me pongo pesimista- porque se está previendo un proceso de convergencia de la normativa penal antilavado y la tributaria. Todas ellas confluyen para aprovechar las ventajas que tienen.

La normativa tributaria hace tiempo que se acerca a la penal. Uruguay siempre estuvo en contra de cooperar judicialmente en materia tributaria penal por pensar que ahí se encubrían persecuciones políticas. Esa fue su definición histórica. Sin embargo, hoy estamos firmando acuerdos que permiten intercambiar información tributaria e información administrativa, sin perjuicio de que en algunos casos, como el secreto bancario, se necesita acudir a un Juez.

Lo que se viene es todavía peor, y hay que anteponerse a ello, porque hay vientos -como el de ayer- que no se pueden parar y nos pueden llevar con ellos. Es el caso de la definición de beneficiario final, ya no de propietario. Eso es lo que se viene, es la normativa antilavado; así lo determinan las exigencias del Grupo de Acción Financiera, GAFI. Existe la exigencia de que el delito tributario se considere un delito precedente a efectos del lavado de activos. Por lo tanto, hay que anticiparse; el Gobierno tiene una Comisión que ya está estudiando el tema. Hay que tomar un pronunciamiento al respecto. Tampoco sirve dar lo mínimo cuando en diez días se tendrá que dar todo, ya que sería una mala estrategia.

Por otro lado, debemos reconocer que países más fuertes, como Estados Unidos, hoy nos imponen normativas como la ley del Cumplimiento Fiscal de Cuentas Extranjeras -FACTA- que ya está preocupando a las entidades financieras uruguayas. Esa ley dispone que, con independencia de acuerdos de intercambio de información, las entidades que reciban cuentas de depositantes contribuyentes norteamericanos tienen que firmar un acuerdo con el fisco americano -IRS, *Internal Revenue Service*- y darle todos los años información mucho más profusa sobre sus contribuyentes, y sin las posibilidades negativas que tiene el acuerdo con la República Argentina. Si no lo hacen, Estados Unidos impone retenciones del 30% en todas las operaciones realizadas. Hay muchos países que para evitar la aplicación de esta norma tan draconiana están firmando acuerdos con Estados Unidos similares al que nosotros firmamos con Argentina; de esa forma se evita la aplicación transnacional de una norma interna norteamericana de ese calibre.

Esto es lo que se viene; es la confluencia de la normativa de cumplimiento en materia de antilavado con la normativa tributaria. Hay que saberlo; tal vez se dé de una forma mucho menos explícita que la dispuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE- pero lo cierto es que Estados Unidos nos está llevando a esa situación.

Hay países -con los que creo que Uruguay debería haberse hermanado más en lo que tiene ver con las estrategias a seguir, como es el caso de Suiza- que empiezan a flaquear en su postura de negarse a firmar esta clase de acuerdos. Suiza intentó los acuerdos Rubik que, a mi juicio, hubiera sido muy conveniente llevar a cabo con Argentina, ya que no develaban la identidad de los sujetos retenidos; se retenía el impuesto y se le daba a Argentina sin que esta nunca supiera de quién se trataba. Pero hoy Estados Unidos y Alemania están negando esa clase de acuerdos, por lo que solo perviviría con Inglaterra. Es decir que esa estrategia está funcionando cada vez menos y hay que tenerlo presente.

¿Qué sucede con Argentina respecto a este acuerdo? Como vimos, más allá de que creo que no quedan otras opciones sensatas para Uruguay que estar de acuerdo con los estándares internacionales, aun con esta fórmula proactiva pero gatopardiana, el caso de Argentina es específico. Ahí estaría el segundo prejuicio. Si bien existe un prejuicio chovinista, tampoco se puede ver esto aislado de la realidad y de las relaciones históricas que tiene Uruguay con Argentina. El *Peer Review* no solo exige que se firme el acuerdo, sino que se apruebe, que esté en fuerza y que tenga vigor. Con ello, aunque pasemos a la Fase 2, si no se aprueba un acuerdo con Argentina, vamos a seguir estando objetados por la OCDE. Este es un hecho que hay que tener en cuenta. Por lo tanto, la opción que debe tomar el Parlamento es que si no se aprueba el acuerdo, vamos a tener una objeción de la OCDE a pesar de haber pasado a la Fase 2. Será más tarde, pero la vamos a tener. Es cierto que luego del pasaje a la Fase 2 se puede tener más tiempo; el *timing* es diferente. Tenemos el primer semestre de 2014 para la revisión, lo que significa que en esto, a pesar de no ser un asunto bilateral porque Argentina tuvo la habilidad política y diplomática de multilateralizarlo -cumplir con los estándares es para nosotros un tema multilateral- sí se puede tener cierto margen si hay un consenso de todo el sistema político para que se vincule con otros puntos de la agenda bilateral y se juegue con eso. Reitero que se trata de una estrategia de corto aliento ya que contamos con un tiempo determinado para ello. No se puede jugar mucho tiempo con eso porque, más temprano que tarde, seremos desconsiderados u objetados por la OCDE.

Asimismo, tampoco parece existir un margen para renegociar aspectos. Se podría decir que no aprobamos el acuerdo o podríamos amenazar con no hacerlo, y volver a renegociar con Argentina, porque ella ya lo aprobó. De manera que esa es una nueva ventaja que tuvo Argentina: nos colocó en el brete de que si no lo aprobamos, como ellos ya lo hicieron, pueden ir a la OCDE y volver a decir que los rechazamos, que hicimos una causa evidente. Sin embargo, hay ciertos elementos que Uruguay puede tener en cuenta, aun aprobando el acuerdo y a pesar del tema del tiempo.

Creo que la presentación del doctor Costa fue muy buena por el juego con el orden público interno, pero para eso, reitero, vamos a tener que intercambiar correspondencia con Argentina; de otra forma, nosotros vamos a quedar en falta desde el punto de vista del Derecho Internacional Público con ese país, y cuando digamos que no damos información por alguna razón, nos van a volver a poner bajo la mirada de todo el mundo como incumplidores, y sabemos que son hábiles en eso.

De manera que, según entiendo, se debería dejar constancia en las discusiones parlamentarias de algunos aspectos muy preocupantes del acuerdo; preocupantes, no por la letra sino por los dichos de las autoridades argentinas, en particular con respecto a la no retroactividad. Evidentemente, el espíritu del acuerdo es que no sea retroactivo. Sin embargo, las propias autoridades argentinas han dicho públicamente que aun obteniendo la información durante la vigencia del acuerdo podrían y deberían ir sus funcionarios por todos los períodos no prescriptos e imponer una serie de impuestos que, en total, tienen una naturaleza confiscatoria porque, en general, pueden llegar hasta el 70% de toda la riqueza. Eso es muy preocupante y Uruguay tiene que dar una señal clara, tanto en su Parlamento como luego en intercambios con su vecino país, porque si Argentina no aclara que este acuerdo no es retroactivo, creo que podría haber una instancia para decir que ya está violentando la buena fe en la negociación. De lo contrario tendríamos que esperar a que Argentina nos respondiera que por supuesto no es retroactivo.

La clave final siempre la va a tener el Uruguay en su aplicación, y creo que ahí es donde hay que dar una señal clara, tanto desde el Parlamento como desde el Poder Ejecutivo. Muchos argentinos, sobre todo técnicos, entienden que Uruguay cumplió con el pasaje, con el trámite -más allá de que hay algunos que tienen nerviosismo- pero en el fondo no lo hará con el intercambio; piensan que hará dos o tres intercambios en el año, y no más, y que, por lo tanto, hizo una buena jugada. Hay muchos técnicos argentinos que me lo han dicho. De la misma forma, algunos técnicos de la OCDE me han comentado que si hay pruebas fuertes de que Argentina está diciendo que va a aplicar el tratado en contra de su espíritu, lo que debería hacer Uruguay es precisamente dejar constancia en las discusiones parlamentarias y hacer un intercambio de correspondencia con el vecino país para que lo aclare. Uruguay solo puede ganar en esa solicitud de aclaración, porque si Argentina se muestra ambigua, nos abre una puerta; de lo contrario, nuevamente estaremos en una situación delicada a nivel internacional.

Recuerdo perfectamente a España quejándose de cómo en veinte años Suiza había intercambiado información solo dos veces, pero los inversores españoles en aquel país no tenían miedo porque todos sabemos que más allá de las formas -el sistema judicial norteamericano es una prueba de que no esté todo escrito- son el comportamiento de las autoridades y la institucionalidad los que muestran las señales y dan tranquilidad a nivel internacional. Me parece que dentro de las muy complejas condiciones de Uruguay, esas serían las armas que podríamos usar al día de hoy: cumplir con la normativa internacional y utilizar todas las herramientas de que disponemos para que quede clara la forma en que el Estado uruguayo va a cumplir con el tratado con Argentina. Si no se pudiera hacer eso, vamos a dejar todo librado a Argentina.

Me imagino una situación en la que, por ejemplo, se obtuvo una prueba y se utiliza en Argentina con efecto retroactivo. Hay muchos argumentos jurídicos para que no se utilice esa prueba. Incluso se podría decir que es ilícita; el contribuyente argentino podría decirlo ante sus propios organismos, pero quiero ver si ante la situación de un contribuyente que no declaró durante los últimos veinte años sus activos en Uruguay un Juez argentino le va a dar razón por un tema puramente formal. Ante esto, todas las herramientas están en nuestra cancha, y esa es la percepción que tienen muchos técnicos argentinos. Preocupémonos de que además de que esto sea una percepción existan señales claras por parte de todo nuestro sistema, y para ello creo que es importante que haya un acuerdo y un consenso. Los partidos políticos nunca se van a poner de acuerdo en los matices, pero sí lo pueden

hacer en la esencia de la estrategia tributaria internacional del Uruguay. Es fundamental no solo para este acuerdo, sino para todo lo que viene después.

Muchas gracias y buenas tardes.

**SEÑOR RUBIO.-** Quiero decir que todas las exposiciones han sido brillantes -tanto estas como las anteriores- y realmente nos han aportado mucho. Por lo tanto, ahora contamos con un caudal de elementos; los debates los daremos en la Comisión y en el Plenario.

**SEÑOR LACALLE HERRERA.-** ¿Van a venir más expertos?

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Nadie más lo ha solicitado, señor Senador.

Agradecemos la presencia y los aportes de los expositores.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 18 y 30 minutos.)